

Desenvolvimento econômico: a contribuição da RBE

Edy Luiz Kogut *

1. A tese da deterioração secular da relação de trocas entre produtos primários e manufaturados, e da inevitabilidade da industrialização; 2. Crescimento equilibrado; 3. O papel do Estado no processo de desenvolvimento; 4. A estagnação da economia brasileira no período 1961-67; 5. Considerações finais.

A *Revista Brasileira de Economia* tem sido notável veículo de divulgação de idéias sobre desenvolvimento econômico. Sumariar todas essas idéias em apenas um artigo é tarefa difícil, senão impossível. De fato, o conceito é bem amplo, uma vez que não existem propriamente teorias de desenvolvimento econômico mas sim, como escreveu Eugenio Gudín “aplicação de teorias econômicas existentes ao problema do desenvolvimento”.¹

Nosso trabalho é, pois, bem menos ambicioso do que o título sugere. Dirigimos nossos esforços para um número reduzido de tópicos e autores. Há concentração em trabalhos da década de 50 porque, nesse período, o interesse especial do Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas pelos problemas de desenvolvimento provocou a vinda, ao Brasil, de inúmeros estudiosos do assunto. Suas conferências foram publicadas na *RBE*.

* Professor da Escola de Pós-Graduação em Economia da Fundação Getúlio Vargas, Ph.D. em economia pela Universidade de Chicago.

¹ Gudín (1958), p. 68.

A exposição está dividida em cinco itens. Nos quatro primeiros, os títulos identificam os temas selecionados.

No item 1, “A tese da deterioração secular da relação de trocas entre produtos primários e manufaturados, e da inevitabilidade da industrialização”, procuramos alinhar pontos de vista da chamada “escola da Cepal”, bem como as contestações dos mesmos. O item 2 trata das controvérsias sobre “Crescimento equilibrado”, tema de conferência realizada na FGV por Ragnar Nurkse em 1951. O item 3 procura resumir pensamentos expostos na *RBE* sobre “O papel do Estado no processo de desenvolvimento”. No item 4 apresentam-se os principais argumentos de duas correntes de economistas para explicar “A estagnação da economia brasileira no período 1961-67”. No item 5 são feitas as considerações finais.

1. A tese da deterioração secular da relação de trocas entre produtos primários e manufaturados, e da inevitabilidade da industrialização

Com o título “Relações de troca post-guerra entre países subdesenvolvidos e países industrializados”, a *RBE* reproduziu, em setembro de 1949, extratos de estudo elaborado pelo Secretariado das Nações Unidas, que servem de suporte empírico para o trabalho de Raul Prebisch, publicado em seguida no mesmo número.² A principal conclusão desse estudo da ONU é que há uma tendência secular para a queda dos preços dos produtos primários em relação aos preços dos artigos manufaturados. Resulta da observação de que a relação entre os preços das importações e exportações, na Grã-Bretanha, baixou de 163, no período 1876-80, para 100 em 1938.

Segundo Prebisch, essa deterioração da relação de trocas, conjugada ao persistente declínio do coeficiente de importações dos EUA, que seria resultado do crescente protecionismo nesse país, tenderia a tornar as exportações dos países da América Latina cada vez mais insuficientes para satisfazerem suas importações de artigos de consumo e matérias-primas.

A explicação da piora das relações de trocas se baseava em considerações com respeito aos efeitos do progresso técnico sobre a formação de preços, e em certas características próprias dos produtos primários.

Os frutos do progresso técnico podem, teoricamente, distribuir-se quer aos produtores, sob a forma de rendas maiores, quer aos consumidores, sob

² Prebisch (1949).

a forma de preços menores. Segundo Prebisch e H. W. Singer, o primeiro método teria sido mais importante nos países desenvolvidos, onde o esforço conjugado de empregadores e sindicatos de operários da indústria teria mantido os preços elevados, implicando, pois, práticas monopolísticas. O segundo método teria prevalecido no caso da produção de alimentos e matérias-primas dos países subdesenvolvidos.

Outros dois argumentos expostos para explicar a queda relativa dos preços dos produtos primários foram a inelasticidade de sua procura e sua baixa elasticidade-renda. Em outras palavras, qualquer expansão da oferta desses produtos se refletiria em queda proporcionalmente maior dos preços, diminuindo a receita total das exportações. Por outro lado, o aumento das rendas dos países do centro (industrializados) teria pouco efeito sobre a demanda (e os preços) dos produtos primários. Funcionaria, pois, a Lei de Engel, segundo a qual a proporção da renda dos consumidores gasta em alimentos é uma função decrescente da renda.

A análise de Prebisch e Singer foi transportada, em suas linhas gerais, para o Brasil, por Celso Furtado, na ocasião economista da Comissão Executiva para a América Latina (Cepal).³

Para Furtado, três fatores teriam secularmente desempenhado papel decisivo no desenvolvimento da economia brasileira: persistente deterioração da relação de trocas, contínuas desvalorizações da taxa cambial e inflação constante. Esses três fatores seriam interdependentes, mas a origem dos males estaria no primeiro deles, a deterioração da relação de trocas que, por outro lado, resultaria do sistema de divisão internacional do trabalho e seria “uma característica específica do desenvolvimento econômico capitalista”.⁴

A análise de Singer, Prebisch e Furtado conduzia a uma única saída: industrialização via protecionismo. Embora sugerindo que a industrialização da América Latina não era incompatível com o desenvolvimento eficaz da produção primária, as conclusões de Prebisch são claras: “Em outros tempos, antes da Grande Depressão, os países da América Latina cresceram impulsionados de fora pelo aumento persistente das exportações. Nada autoriza a suposição, pelo menos por enquanto, de que este fenômeno tenha de repetir-se, com análoga intensidade, salvo em casos muito particulares. *Já não se apresenta a alternativa entre seguir crescendo vigorosamente desse modo ou crescer para dentro, mediante a industrialização.*”

³ Furtado (1950).

⁴ *Ib.* p. 7.

*Esta passou a ser o modo principal de crescer... Como os preços não seguem a produtividade, a industrialização é o único meio de que dispõem os países da América Latina para aproveitar amplamente as vantagens do progresso técnico.”*⁵

As dúvidas quanto às possibilidades de exportação dos produtos agrícolas persistiram ainda durante muito tempo no Brasil. Assim, por exemplo, em 1964, Werner Baer e Isaac Kerstenetzky chamaram a atenção para o declínio da participação dos produtos agrícolas no comércio internacional, assinalando que “a industrialização do Brasil deve ser focalizada tendo em vista o declínio das receitas de suas exportações tradicionais, que consistem principalmente de café, cacau, açúcar e algodão. De acordo com as tendências a longo prazo do comércio internacional, esses bens não se encontram entre aqueles de brilhante futuro”.⁶

A contestação da tese de Singer e Prebisch foi feita, na *RBE*, principalmente por Gottfried Haberler, Jacob Viner e Eugenio Gudín.

Como já mencionamos, a tese de Singer e Prebisch teve como ponto de partida a observação de que a relação entre os preços das importações e das exportações, na Grã-Bretanha, baixou de 163, no período 1876-80 para 100 em 1938.

Citando trabalho de C. P. Kindleberger, Haberler argumenta que “como há profundas divergências entre o movimento das relações de trocas na Grã-Bretanha e em outros países industrializados, as relações de trocas britânicas não podem ser tomadas como exemplo para determinação das relações de trocas de todos os outros países industrializados”.⁷

Por outro lado, no estudo da ONU, os preços das importações britânicas incluíram o custo de transporte até o porto de entrada no Reino Unido (preço CIF), e os preços das exportações não abrangiam o custo de transporte entre o porto britânico e o porto de destino (preço FOB). Segundo Haberler “seria necessário, a fim de serem estimadas com exatidão as relações de trocas dos exportadores de produtos primários, que tanto os preços das exportações quanto os preços das importações fossem considerados nos portos de chegada desses países”.⁸

Cita, em seguida, estudo de Ellsworth em que este autor conclui que “todo, ou talvez grande parte do declínio dos preços dos produtos primá-

⁵ Prebisch (1949), p. 53, 61. O grifo é nosso.

⁶ Baer & Kerstenetzky (1964), p. 6.

⁷ Haberler (1959), p. 29. O trabalho citado por Haberler é Kindleberger (1956).

⁸ *Ib.* p. 29.

rios, na Grã-Bretanha, entre 1876 e 1905, pode ser atribuído à queda sensível nas taxas dos fretes de chegada... Considerando que os preços das exportações dos produtos manufaturados, na Grã-Bretanha, baixaram em cerca de 15%, é bem provável que, se tivessem sido considerados FOB os preços das exportações e das importações, as relações de trocas dos produtos primários tivessem acusado um movimento favorável".⁹

Haberler observa também que, nos períodos de longa duração, é preciso levar em conta variações na qualidade de produtos tradicionalmente conhecidos. Com relação à baixa elasticidade-renda dos produtos primários, lembra que há forças antagônicas que poderiam atuar no sentido de elevar os preços dos produtos agrícolas, como o crescimento demográfico e a lei dos rendimentos decrescentes operante no setor primário. Poderíamos acrescentar que problemas climáticos afetam particularmente o setor agrícola.

Haberler aceita o princípio da indústria nascente e sugere um protecionismo uniforme com tarifas baixas, em torno de 20 a 30%, durante a "infância" da indústria. Um país só deveria proteger aquelas indústrias que, "dentro de período determinado, possam oferecer garantias de que passarão a cuidar de sua própria manutenção".¹⁰

No que diz respeito a inelasticidade da procura de produtos primários, essa hipótese de Prebisch, conforme observou Gudin, possivelmente se aplicaria a um grupo de países, mas dificilmente a cada um dos países da América Latina individualmente (salvo algumas exceções, como, por exemplo, o caso do café no Brasil). Esses países teriam, pois, pouca influência sobre os preços internacionais de produtos agrícolas. A curva da demanda externa para eles seria, portanto, infinitamente elástica.¹¹ Quando esta curva de demanda for inelástica, a política correta, segundo a teoria econômica, é tributar a exportação do produto.

Jacob Viner vê o caminho da industrialização como parte do processo natural de desenvolvimento. Critica a identificação da agricultura com pobreza, implícita na análise dos economistas da Cepal: "Que a agricultura não se associa necessariamente à pobreza é óbvio quando se consideram os casos da Austrália, da Nova Zelândia, da Dinamarca, de Iowa ou de Nebraska... Indubitavelmente, porém, ocorre que a maioria dos países mais pobres se compõe essencialmente de populações rurais...

⁹ Ib. p. 30. O trabalho citado por Haberler é Ellsworth (1956), p. 55-7.

¹⁰ Ib. p. 50.

¹¹ Gudin (1956).

Poderíamos, porém, demonstrar que a correlação entre as percentagens de dentistas ou de cabeleireiros na população e as rendas nacionais *per capita* são ainda mais altas. Se seguíssemos a mesma lógica, consideraríamos esse fato como uma demonstração de que o meio de curar a pobreza consiste em aumentar o número de dentistas e os salões de beleza.”¹²

O verdadeiro problema dos países pobres não seria a agricultura em si, mas a pobreza e o atraso: “A refutação do mau argumento não refuta necessariamente a conclusão atingida por tal argumento... Admito, de fato, que à medida que qualquer país ou região se torna mais próspero, tenderá normalmente a aumentar a proporção de sua população urbana. O verdadeiro problema dos países pobres não é a agricultura como tal, ou a ausência de manufaturas como tais, mas a pobreza e o atraso. O remédio está na eliminação das causas básicas da pobreza e do atraso... O desenvolvimento econômico pode exigir mais industrialização, mas deve ser um crescimento natural, devidamente facilitado pelo governo, e não mantido sob condições artificiais.”¹³

Viner conclui que a escolha entre expansão da agricultura e da indústria pode, em geral, e com mais vantagem, ser deixada ao mercado. Se houver intervenção governamental, ela deve se basear na comparação econômica de alternativas de utilização de recursos escassos, tanto humanos como materiais, e não em máximas, dogmas e preconceitos absurdos.

Gudin, em seu artigo de setembro de 1956, concordava com a linha de pensamento de Viner, enfatizando a necessidade de melhorar a produtividade do setor agrícola: “O erro do nosso processo de desenvolvimento tem justamente consistido em promover a industrialização independentemente da melhoria da produtividade agrícola e conseqüente liberação dos fatores de produção... O mal de nossos países (América Latina) não tem sido o caráter predominantemente agrícola de sua produção e sim a enorme incapacidade de melhorar sua produtividade.”¹⁴

2. Crescimento equilibrado

A tese do crescimento equilibrado foi exposta por Ragnar Nurkse em conferência na Fundação Getúlio Vargas, em julho de 1951, e publicada

¹² Viner (1951), p. 83-4.

¹³ *Ib.* p. 90.

¹⁴ Gudín (1956), p. 29 e 44.

na *RBE*, em dezembro do mesmo ano. Segundo Nurkse “o incentivo para o uso de capital em um país subdesenvolvido é limitado pelo pequeno tamanho de mercado; o pequeno tamanho de mercado é devido ao baixo nível de produtividade; o baixo nível de produtividade é devido à pequena quantidade de capital usada na produção, a qual, por sua vez, é devida ao pequeno tamanho de mercado”.¹⁵

Estaria, assim, fechado um círculo vicioso, que só poderia ser vencido por um conjunto de investimentos em muitas indústrias simultaneamente, abrangendo grande número de indivíduos diferentes, de modo que se assegurasse mercado para os produtos dos novos empreendimentos e se aumentasse, concomitantemente, a produtividade. Assim “a produtividade técnica e física do capital somente pode ser realizada em termos econômicos, através de um crescimento equilibrado, de uma ampliação conjunta de mercado”.¹⁶

Furtado discordou de Nurkse em dois pontos importantes: em primeiro lugar, o círculo vicioso não existiria se os países subdesenvolvidos pudessem buscar mercados externos. Adicionalmente, acreditava que este círculo pudesse ser quebrado sem as grandes inversões simultâneas de Nurkse. Aumentos de produtividade poderiam ser conseguidos com pequenos acréscimos de capital. Assim, por exemplo, em muitas regiões do Brasil, “a mera introdução da roda significaria um sensível progresso”.¹⁷

Eugenio Gudín e Octávio Gouvêa de Bulhões, por outro lado, argumentaram que o processo de desenvolvimento tendia a ser, por sua própria natureza, não-equilibrado. Assim, Gudín, citando Hirschman, escreveu que “na realidade, o desenvolvimento tem-se processado por essa forma, o crescimento se propagando dos setores líderes a outros setores do sistema econômico, de uma indústria a outra, de uma firma a outra. Em outras palavras, o crescimento balanceado que é revelado pela comparação de duas fotografias tiradas em dois pontos diferentes, é o resultado final de uma série de avanços desiguais de um setor seguido pelo *catching-up* de outros setores”.¹⁸

Para Bulhões “o que a experiência demonstra ser indispensável é a existência de uma fonte propulsora de recursos, que tanto pode provir da produção agrícola como industrial. A condição essencial é que seja uma produção eficiente, capaz de prover recursos para os investimentos”.¹⁹

¹⁵ Nurkse (1951), p. 18.

¹⁶ *Ib.* p. 31.

¹⁷ Furtado (1952), p. 11.

¹⁸ Gudín (1960), p. 58.

¹⁹ Bulhões (1960), p. 8.

3. O papel do Estado no processo de desenvolvimento

São inúmeros os autores que na *RBE* expuseram seus pontos de vista com relação ao papel do Estado no processo de desenvolvimento de uma economia capitalista. Há, de uma maneira geral, duas correntes de pensamento. Alguns autores achavam que a visão schumpeteriana de desenvolvimento não se aplicaria aos países subdesenvolvidos onde se faria necessário participação preponderante do Estado, não só para gerar poupanças compulsórias mas também para orientar, planejar, ou promover, por conta própria, certos tipos de investimento. Os países subdesenvolvidos teriam um baixo nível de poupança, conseqüência de uma alta propensão a consumir que, por sua vez, resultaria do efeito-demonstração do consumo nos países desenvolvidos. Note-se, por outro lado, que os economistas dessa linha eram, em geral, adeptos, implícita ou explicitamente, do crescimento rápido, do *big push*. Segundo Howard S. Ellis, essa necessidade de crescer rapidamente levava à inevitável concentração de poupança nas mãos do Estado e a um maior controle desse sobre o tipo de investimento e produção. Sua constatação é que os economistas partidários do *big push* tendiam, pois, a ter preferências pelo planejamento, direção estatal dos investimentos e controles excessivos. Além disso, para Ellis, os teóricos do *big push* consideravam também a indústria inerentemente superior à produção primária.²⁰

Dentro dessa corrente, poderíamos citar, com trabalhos na *RBE*, H. W. Singer, Ragnar Nurkse e Celso Furtado.

Singer defendeu a necessidade de planejar o desenvolvimento nos países subdesenvolvidos, qualquer que fosse a forma preferida. Observou que nesses países a pré-condição para investimento considerável em outros ramos é um grande investimento em obras públicas. O planejamento seria, então, necessário, porque os programas de desenvolvimento concentram-se tipicamente no setor público. Não fica claro, porém, por que o governo, além de ser responsável pela infra-estrutura, deveria planejar a economia. Singer era também favorável à acumulação de recursos nos institutos de assistência social, gerados pela dedução da renda salarial. Essa acumulação “pode ser útil, num sentido: as economias são reunidas nesses institutos mais diretamente controlados e controláveis pelo governo — podendo haver grande conveniência e vantagens em reuni-las dessa maneira”.²¹

²⁰ Ellis (1958).

²¹ Singer (1950), p. 46.

Ragnar Nurkse achava também indispensável uma forte presença do Estado na economia para que se desse o desenvolvimento e citou o exemplo japonês: “A teoria do desenvolvimento econômico de Schumpeter destinava-se a ser aplicada principalmente ao surto e crescimento do capitalismo ocidental. Não é necessariamente aplicável a outros tipos de sociedade. É possível que, em outros tipos de sociedade, as forças que devem derrotar os efeitos da estagnação econômica precisam ser deliberadamente organizadas pelo Estado por meio de alguma forma de ação coordenada e empreendimento coletivo, pelo menos inicialmente. Nos primórdios do desenvolvimento do Japão, por exemplo, segundo um economista japonês, Shigeto Tsuru, o Estado foi o grande inovador e o pioneiro industrial em larga frente. O desenvolvimento industrial inicial do Japão parece ter sido planejado e realizado principalmente pelo Estado. Mais tarde, quando os principais obstáculos tinham sido removidos, o Estado pôde confiar a interesses privados alguns dos projetos que havia iniciado.”²²

Essa visão da experiência japonesa foi confirmada por Arthur E. Burns, em conferência na Fundação Getúlio Vargas, em 1952: “O governo japonês imiscuiu-se em muitas atividades. Não tardou em nacionalizar as estradas de ferro e, em seguida, modernizá-las consideravelmente. Construiu usinas siderúrgicas e outras fábricas da indústria pesada. *Não raramente, estas eram arrendadas ou vendidas a interesses particulares mais tarde.* As relações íntimas entre as grandes famílias de industriais e banqueiros e o governo facilitaram a formulação da política de desenvolvimento. No tocante ao crescimento econômico, os interesses particulares e públicos coincidiam nas suas aspirações.”²³

Segundo Nurkse, a taxa de poupança nos países subdesenvolvidos tendia a ser baixa, porque, em contato com os países ricos, estavam sujeitos a constantes pressões para manterem suas despesas monetárias acima do nível assegurado por seus padrões de produtividade.²⁴

A solução seria a poupança compulsória por meio de taxação que, segundo Nurkse, era, em princípio, compatível com os investimentos privados, embora manifestasse também certa dúvida a respeito: “o uso da

²² Nurkse (1951), p. 22.

²³ Burns (1953), p. 49. O grifo é nosso. A título de ilustração, registamos a seguinte afirmação de Burns em sua sexta conferência (1952): “Não resta dúvida que o mais grave de todos os problemas que enfrenta o Brasil no futuro imediato se resume na necessidade de desenvolver os seus poços de petróleo desde já.”

²⁴ Nurkse (1951).

tributação como meio de poupança coletiva não reagirá desfavoravelmente sobre o incentivo particular para investir?"²⁵

Furtado concordou com a tese de Nurkse sobre a alta propensão marginal a consumir em um país pobre e mostrou-se favorável a formas compulsórias de captação de poupanças.²⁶

Um segundo grupo de estudiosos acreditava que os estímulos do sistema capitalista eram capazes, *per se*, de gerar o processo de desenvolvimento. O Estado deveria agir como corretor de certas imperfeições existentes na economia e criar um clima favorável ao desenvolvimento econômico. Entre eles, destacamos Nicholas Kaldor, Eugenio Gudín, Octávio Gouvêa de Bulhões, Howard S. Ellis, Gottfried Haberler e Jacob Viner.

Para Kaldor, a contínua melhoria dos processos de produção e permanente acumulação de capital que geram o desenvolvimento poderiam ser atribuídas à visão e à mentalidade dos indivíduos que controlam a produção, isto é, aos empresários. Sua visão do processo de desenvolvimento capitalista era bastante semelhante à de Schumpeter: "O empreendedor capitalista que surgiu na Europa Ocidental depois do Renascimento constituía uma espécie diferente do senhor feudal, do camponês ou do artesão que o precederam. O primeiro era um pesquisador, um inovador, um revolucionário, enquanto os últimos eram tradicionalistas. Quando a produção de uma comunidade passa ao controle de indivíduos ansiosos pela expansão, esta dar-se-á pelo simples fato de que a própria concentração de esforços a produzirá tanto sob a forma de métodos aperfeiçoados como na de acumulação de capital. *No sentido de ganhar mais dinheiro, os produtores se apegam a todos os meios para conseguir resultados mais compensadores dos recursos existentes e, assim, aperfeiçoam a técnica, e este aperfeiçoamento lhes possibilita a expansão de recursos através da acumulação.*"²⁷

Ainda segundo Kaldor, a presença do Estado se fazia necessária, porém, para corrigir imperfeições de mercado: na oferta de bens e serviços com características de bens e serviços públicos, como, por exemplo, saúde, comunicações, justiça, administração, sistema monetário, e no combate a todos tipos de monopólio, principalmente aqueles que derivam do controle da terra. Sugeriu, também, a participação do Estado em empreendimentos que envolvem grandes investimentos e possuam longo período de

²⁵ Nurkse (1953), p. 75.

²⁶ Furtado (1962).

²⁷ Kaldor (1957), p. 10. O grifo é nosso.

maturação, argumentando que, nesses projetos, os riscos privados são diferentes dos sociais. Não fica claro, porém, porque este não seria caso para um subsídio ao investidor privado ao invés de intervenção do Estado como empresário.²⁸

Esta “fuga” do setor privado dos investimentos de longa maturação foi analisada por Bulhões e explicada pelo mau uso da política monetária, que determinaria surtos freqüentes e prolongados de inflação, responsáveis pela preferência por investimentos de curta maturação: “Os investimentos de mais demorada realização, que são precisamente os que proporcionam economias externas, oferecem riscos excessivos numa fase inflacionária; basta lembrar que os orçamentos de um empreendimento deixam de ser previsíveis em face das bruscas e sucessivas altas de preços dos fatores de produção. Impõe-se, conseqüentemente, a opção em favor de investimentos de curta realização.”²⁹

Em artigo de março de 1950, após uma série de considerações e evidências, Haberler sugeria “que os planejadores não só não são infalíveis, como possuem menor visão que os capitalistas”.³⁰

Em palestra na FGV, em agosto de 1950, Jacob Viner advertiu sobre o caráter contagioso das intervenções do governo na economia: “As medidas diretas de controle, implicando, por sua própria natureza, a substituição total ou parcial, por decisões governamentais, das decisões que o mercado tomaria se não estivesse sob controle direto, são *inerentemente contagiosas*. Cada novo grupo de medidas diretas de controle destinado a um setor particular da economia, tende a tornar necessário o estabelecimento de controles diretos coadjuvantes ou protetores nos setores vizinhos, se não se quiser que o primeiro grupo de medidas seja frustrado ou venha a ter repercussões econômicas intoleráveis.”³¹

E forneceu um exemplo, que, de certa forma, lembra-nos a economia brasileira de hoje: “Vamos imaginar que o valor cambial da moeda nacional esteja estabilizada em nível que dificulta as exportações e estimula artificialmente as importações. Os planejadores terão que cuidar de três aspectos das conseqüências do plano sobre o comércio exterior do país: limitação antieconômica das exportações, superestímulo às importações e

²⁸ No caso específico da educação, Kaldor chama a atenção para o fato de o indivíduo não poder empenhar seus ganhos futuros como se fora um título, daí surgindo, pois, um viés contra o investimento em educação.

²⁹ Bulhões (1958), p. 42.

³⁰ Haberler (1950), p. 50-1.

³¹ Viner (1951), p. 140. O grifo é nosso.

déficit do balanço de pagamentos. *Isto conduz ou exige sejam dados subsídios ou outros incentivos às exportações, novas restrições às importações ou uma combinação destas medidas.*"³²

4. A estagnação da economia brasileira no período 1961-67

A estagnação da economia brasileira após 1961 provocou debate entre duas correntes de economistas. A controvérsia pode ser acompanhada na *RBE*, seja por artigos tratando diretamente do assunto, como os de Furtado (1968), Huddle (1969) e Baer e Maneschi (1969), ou através de uma resenha de ensaios sobre a economia brasileira de Nogueira e Peláez (1972).

Ambas as correntes, embora não fossem contra o processo de substituição de importações *per se*, criticaram a forma como ela foi feita. A divergência entre elas estava nas diferentes ênfases que deram em suas críticas.

Um primeiro grupo, onde se destacam Mário Henrique Simonsen, Alexandre Kafka e Nathaniel Leff, salientou as ineficiências geradas pelas políticas adotadas no processo de substituição. Teria havido um excesso de preocupação com metas e desatenção a índices de competitividade. Paralelamente, ter-se-ia discriminado contra as exportações, particularmente de produtos primários, devido à sobrevalorização do cruzeiro, conseqüência inevitável do protecionismo. Por outro lado, a inflação, crescente e fora de controle, havia trazido uma série de distorções que dificultavam o crescimento econômico, tais como diminuição da oferta de recursos de longo prazo, taxaço de lucros ilusórios, imprevisibilidade de custos e benefícios futuros. Todos esses problemas teriam se agravado com a renúncia de Jânio Quadros em 1961, a administração incompetente de João Goulart e as secas de 1963/64, que contribuíram para o racionamento de energia elétrica na região Centro-Sul.

Os economistas desta linha de pensamento acreditavam, de uma maneira geral, que, uma vez tomadas medidas para sanar ou neutralizar essas distorções, haveria a retomada do ritmo de crescimento anterior. Daí serem chamados de economistas da "escola de curto prazo", por Baer e Maneschi (1969).

Outro grupo de economistas, entre os quais Baer, Furtado e Maneschi, defendia a tese de que o processo de substituição de importações "ocorrido

³² *Ib.* p. 141.

num contexto de que estava ausente qualquer outra mudança estrutural profunda, redundou na criação de uma capacidade industrial que, eventualmente, não haveria de encontrar uma demanda que a justificasse”.³³

A ênfase, portanto, desse grupo de economistas é numa insuficiência da demanda agregada, conseqüência da crescente desigualdade da distribuição de renda e riqueza, gerada, por sua vez, pela maneira como foi feita a substituição de importações. Esta se deu em setores de alta intensidade de capital. Daí viria, basicamente, a razão para a desigualdade de distribuição: “Acresce que a natureza da tecnologia é tal que a relação trabalho/capital é muito baixa, se comparada com a que prevalecia anteriormente, tanto na economia considerada em seu todo, quanto no setor industrial... Destarte, se a indústria for o setor líder, responsável pela maior parcela do aumento do PIB, tendo, porém, uma relação trabalho/capital baixa, a tendência (*coeteris paribus*) será para uma crescente desigualdade da renda.”³⁴

Nessa ordem de idéias, as sugestões desses economistas se relacionavam, de um modo geral, a políticas que aumentassem a demanda agregada.

Baer e Maneschi duvidavam das possibilidades de expandir a demanda agregada via exportações, de modo que sugeriam uma política de redistribuição da renda de modo a fazer cair a poupança. A sugestão era fazer essa redistribuição através de impostos e gastos do governo, alterando-se, porém, a estrutura tributária. Propunham, também, política vigorosa de investimentos orientada pelo governo. Acreditavam, todavia, que não bastavam as alterações do lado da demanda, destacando que “uma vez que a capacidade produtiva instalada no passado baseou-se na demanda de certas faixas de renda (principalmente as de classe média e superior), ela pode não ser bastante flexível para satisfazer uma demanda de outro perfil”.³⁵

Os acontecimentos após 1967 sugerem que, de uma maneira geral, a razão estava com a “escola de curto prazo”. Corrigidas as principais distorções existentes na economia, foi possível crescer novamente a taxas elevadas sem que se fizessem as profundas alterações na economia sugeridas pelos “estagnacionistas”.

³³ Baer e Maneschi (1969), p. 78.

³⁴ Baer e Maneschi (1969), p. 83-4.

³⁵ Baer e Maneschi (1969), p. 89.

5. Considerações finais

Seria impossível reunir, em um artigo, todas as idéias sobre desenvolvimento econômico divulgadas pela *RBE* em seus 30 anos de existência. Nosso trabalho concentrou-se em alguns temas e autores, sabendo, de antemão, que cometeríamos injustiças, omitindo importantes contribuições.

Sempre houve preocupação, na *RBE*, com problemas associados ao desenvolvimento. A ênfase se deu, porém, na década de 50. Nesse período, eminentes economistas visitaram nosso país a convite da Fundação Getúlio Vargas e suas conferências foram publicadas pela *RBE*. Entre eles, destacamos H. W. Singer, Jacob Viner, Ragnar Nurkse, Arthur E. Burns, Alain Barrère, Nicholas Kaldor, Gottfried Haberler e Benjamin Higgins.

A *RBE* refletiu, em suas páginas, as grandes controvérsias sobre desenvolvimento vigentes no mundo acadêmico. Neste artigo mencionamos algumas delas, tais como aquelas relacionadas à deterioração dos preços relativos dos produtos primários, ao crescimento equilibrado, ao papel do Estado na economia e à estagnação da economia brasileira após 1961.

Algumas divergências jamais serão solucionadas. Procuramos tirar, porém, algumas conclusões dos trabalhos abordados.

Assim, não faz mais sentido a discussão indústria *versus* agricultura. Importante é aumentar a produtividade nos dois setores, através do desenvolvimento tecnológico e da melhoria dos recursos humanos, sem discriminação a favor de qualquer setor. A afirmação, evidentemente, não implica crescimento equilibrado.

Embora não haja uma deterioração secular dos preços relativos dos produtos primários, é grande a variância desses preços, o que sugere diversificação da pauta das exportações, a fim de se evitar maiores choques na economia.

A participação crescente do Estado na economia brasileira resulta, principalmente, do desejo de crescer rapidamente, numa tentativa de compensar nosso relativo atraso. Nesse sentido, a economia brasileira se aproxima mais do modelo inicialmente adotado no Japão, onde houve grande participação do governo na área empresarial. Resta saber se haverá, eventualmente, uma inversão do processo de estatização como ocorreu naquele país.

A tese da indústria nascente é geralmente aceita, embora o protecionismo não deva ser exagerado e permanente, sendo preferíveis tarifas uniformes, da ordem de 20 a 30%.

Por fim, parece existir certo consenso entre os economistas que tem havido sério viés contra a mão-de-obra no nosso processo de industrialização. Os incentivos fiscais, creditícios e cambiais tenderam, de uma maneira geral, a estimular a implantação de indústrias relativamente intensivas em capital resultando numa absorção de mão-de-obra inferior ao que seria socialmente desejável.

Bibliografia

Baer, Werner & Kerstenetzky, Isaac. Substituição de importações e industrialização no Brasil. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 18, n. 3, set. 1964.

Baer, Werner & Maneschi, Andrea. Substituição das importações, estagnação e mudança estrutural: uma interpretação do caso brasileiro. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 23, n. 1, mar. 1969.

Bulhões, Octávio Gouvêa de. Mercado e Planificação. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 12, n. 2, jun. 1958.

———. Algumas considerações sobre as fases do desenvolvimento econômico. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 14, n. 3, set. 1960.

Burns, Arthur E. Seis conferências. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 7, n. 3, set. 1953.

Ellis, Howard S. O investimento acelerado como força de desenvolvimento. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 12, n. 1, mar. 1958.

Ellsworth, P. T. As relações de trocas entre produtores primários e países industrializados. *Inter-American Economic Affairs*, Summer, 1956.

Furtado, Celso. Características gerais da economia brasileira. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 4, n. 1, mar. 1950.

———. Formação de capital e desenvolvimento econômico. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 6, n. 3, set. 1952.

Furtado, Celso & Maneschi, Andrea. Um modelo de simulação de desenvolvimento e estagnação na América Latina. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 22, n. 2, jun. 1968.

Gudin, Eugenio. Três livros sobre desenvolvimento econômico. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 12, n. 2, jun. 1958.

———. Orientação e programação de desenvolvimento econômico. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 10, n. 3, set. 1956.

Gudin, Eugenio. Comentários sobre a análise de Hirschman dos problemas econômicos. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 14, n. 3, set. 1960.

Haberler, Gottfried. Ciclos econômicos na economia dirigida. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 4, n. 1, mar. 1950.

_____. Conferências. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 13, n. 2, jun. 1959.

Huddle, Don L. Reflexões sobre a industrialização brasileira: fontes do crescimento e da mudança de estruturas. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 23, n. 2, jun. 1969.

Kaldor, Nicholas. Conferências. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 11, n. 1, mar. 1957.

Kindleberger, C. P. *As relações de troca — estudo particular de um exemplo europeu*. 1956.

Nogueira, Denio & Peláez, Carlos Manuel. Introdução: ensaios sobre a economia brasileira. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 26, n. 3, set. 1972.

Nurkse, Ragnar. Seis conferências. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 5, n. 4, dez. 1951.

_____. Notas sobre o trabalho do Sr. Furtado. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 7, n. 1, mar. 1953.

Prebisch, Raul. O desenvolvimento econômico da América Latina e seus principais problemas. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 3, n. 3, set. 1949.

Prebisch, Raul. Interpretação do processo de desenvolvimento econômico. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 5, n. 1, mar. 1951.

Secretariado das Nações Unidas. Relações de troca post-guerra entre países subdesenvolvidos e países industrializados. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 3, n. 3, set. 1949.

Singer, H. W. Comércio e investimentos em áreas subdesenvolvidas. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 4, n. 1, mar. 1950.

_____. Cinco conferências. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 4, n. 3, set. 1950-A.

Viner, Jacob. Seis conferências. *RBE*, Rio de Janeiro, FGV, v. 5, n. 2, jun. 1951.